SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 53 minutos)

SEÑOR SIENRA.- Me gustaría terminar de comentar las preguntas que hizo el arquitecto Gilmet al final de la reunión pasada. La primera refería a si se podía o no crear impuestos con un destino específico. Hace poco se creó el COFIS, cuyo destino es la seguridad social, y hay otros impuestos, como el de Enseñanza Primaria, cuyo destino es específico. De todas maneras, tenía dudas y consulté al doctor Daniel Hugo Martins, no sólo en su calidad de experto en Derecho Administrativo, sino porque ha tenido varios cargos de importancia en el área económica como Ministro de Hacienda o Vicepresidente del Banco Central, quien me confirmó que se podía crear impuestos y establecer un destino para su producido. A modo de ejemplo, puedo decir que seis, siete u ocho puntos del IVA fueron destinados a la seguridad social.

Concretamente, quisiera hacer una propuesta -la misma se podrá compartir o no- que me parece razonable y ayudaría a financiar la elaboración de los planes y la gestión del territorio. Me refiero a que el producido de esa gestión sea reinvertido en ella. Aparentemente, este primer punto no tendría ninguna limitante, siempre y cuando el Poder Ejecutivo lo acepte y envíe la iniciativa correspondiente.

Tenía entendido que en la redacción que le había dado quedaba claro que todo predio, en el momento de transformarse en urbano, adquiere el derecho a construir algo en él. Eso es lo que ocurre actualmente y está aceptado que lo que se puede construir en un predio urbano está limitado. La propuesta que estoy haciendo recoge estas dos cosas, pero pone un tope. De aceptarse esta propuesta, a partir de que se apruebe este proyecto de ley, todo predio urbano incluirá el derecho a edificar hasta cierto porcentaje. Ese sería el uso normal de un terreno común.

En segundo lugar, la idea es facultar a las autoridades correspondientes, que son los Gobiernos Departamentales, a modificar -esto significa fijarlo más alto o más bajo- ese factor de ocupación total del predio según la conveniencia general, es decir, el plan de la zona.

En tercer término, la propuesta dice que en los sitios que el plan entienda conveniente y donde se fije un factor de ocupación mayor que aquél por el que se puede edificar en cualquier predio por el mero hecho de pasar al área urbana, se puede aplicar un impuesto. En realidad, se trataría de dos impuestos, porque propongo uno que llamo "Derecho de edificación", que viene a corresponder al de "suelo creado" en España, Brasil y otras legislaciones, y otro que sería un impuesto al uso, que es permanente. Esto está escrito en varios artículos y quizás por eso surja la confusión. De todas maneras, en el correr de la semana envié un "e-mail" aclarando lo que acabo de mencionar e introduciendo algunas modificaciones de redacción. No soy experto en redactar normas impositivas y supongo que habrá quienes lo puedan hacer mucho mejor. De todos modos, básicamente esa es la idea.

Se planteaba el ejemplo de Pocitos -puede haber otras zonas- donde la gente espera tener un factor de ocupación mucho mayor que el que se establecería a través de la norma para los predios que entren al área urbana. Si se entiende necesario, en el plan se puede hacer, adjudicando a los predios un factor de cinco, ocho, diez o similar al que existe ahora -no sé exactamente a qué porcentaje corresponde- y se pueden cobrar impuestos o no. Quizás no se le cobre a esa zona los derechos de edificación porque desde hace muchos años la gente tiene la expectativa de que en esa zona se puede edificar lo que en los planes se dice ahora. De todos modos, ese es un problema de evaluación política para quienes evalúen el plan en su conjunto.

Por otra parte, se crea el impuesto al uso del suelo que se paga anualmente en función de los metros cuadrados extraordinarios que se permitan construir en el predio. El mismo se podría aplicar, por ejemplo, en Pocitos. Hoy en día todos esos predios pagan Contribución Inmobiliaria en forma distorsionada respecto al criterio como se debería pagar. Ese no es el caso particular de Pocitos y de Montevideo, porque en casi todo el Uruguay, incluyendo el departamento de Maldonado, la Contribución Inmobiliaria se abona en forma distorsionada a lo que sería lógico y justo, es decir, que las propiedades paguen la Contribución en relación directa a su valor.

Ahora, sin embargo, ocurre que el monto del impuesto depende de dónde esté ubicada la propiedad, de forma que propiedades del mismo valor en Punta del Este, Maldonado, San Carlos o Piriápolis -para poner ejemplos del departamento de Maldonado- pagan diferentes impuestos. En Punta del Este se paga algo así como ocho veces más que en Maldonado; en Maldonado como cinco veces más que en San Carlos, y así sucesivamente, a pesar de que el valor de la propiedad es el mismo. No sé si en Montevideo la distorsión es tan grande, pero como la alícuota del impuesto va por zona y no solamente por valor de la propiedad, ella puede ser corregida con este otro impuesto, es decir, el impuesto al uso. De esta forma, al corregirse la Contribución Inmobiliaria, los propietarios no pagarían menos -por lo menos al inicio- con este otro impuesto. Pero esa es una suposición que se va a aplicar o no, porque dependerá de los criterios políticos, de los elaboradores de los planes y de las cuentas que hagan los economistas. Entiendo que lo importante es que la ley cree los instrumentos que posibiliten una gestión adecuada del régimen impositivo, justa para la sociedad. Lógicamente, se tiene derecho a construir algo razonable y lógico en todo predio a incorporarse al área urbana, pero cuando en ese predio se construye mucho más que en los demás, hay que compartir con la sociedad el valor que el plan le da.

Esos son los mecanismos que propongo y si hay algún otro, me gustaría muchísimo conocerlo. Después, veremos si el Poder Ejecutivo nos da iniciativa o no para que esto sea trasladado a la ley. Lo cierto es que, a mi juicio, es una forma de financiación muy importante de las actividades de gestión del territorio, tanto que Hong Kong aplica un alquiler del suelo -mecanismo que tiene un viso de parentesco con el impuesto al uso del suelo- cuyo producido cubre el 75 % de su obra pública. Estamos hablando de un producido fenomenal para la gestión del territorio.

SEÑORA CRESPI.- En esos casos, ¿la tierra es del Estado?

SEÑOR SIENRA.- Sí, pero es lo mismo.

SEÑORA CRESPI.- Es la forma en que los ingleses trabajan y que han impuesto en varias partes. El Derecho inglés es completamente distinto al nuestro.

SEÑOR SIENRA.- Y le cobran llave cuando renuevan el contrato.

(Dialogados)

SEÑORA PEREIRA.- Con la finalidad de aclarar el tema de los impuestos, traje las definiciones que en el artículo 11 el Código Tributario atribuye al impuesto. Dicho artículo dice: "Impuesto es el tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente". Quiere decir que no especifica cuál va a ser el fin del impuesto, sino que simplemente se trata de un presupuesto de hecho, independiente de la actividad estatal.

SEÑOR VILLEGAS.- Como tengo poco conocimiento de los temas impositivos, tengo dudas acerca de si ese derecho de construir por encima de un promedio preestablecido, es un impuesto o una tasa, porque los derechos de fijación que se pagan habitualmente no son un impuesto, sino una tasa.

SEÑOR SIENRA.- Le aclaro que la tasa es una contrapartida por un servicio, de modo que en este caso no puede ser tasa, porque no hay una contrapartida. Las Intendencias cobran un derecho a edificar como contrapartida de un servicio que consiste en verificar que un proyecto se ajuste a las normas, a la salubridad, a la higiene, que sean viables en el sitio y existan elementos de construcción adecuados. Por eso la cobran; en este caso, no hay una contrapartida similar. Por lo tanto, aquí estamos hablando de un impuesto.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Tributo es la definición genérica, ya que las tasas, las contribuciones y los impuestos son tributos. El concepto de tasa es el que describió Juan Andrés, o sea la contrapartida de una prestación administrativa; los timbres del Poder Judicial son una tasa, porque con eso se paga la actividad del Estado que imparte Justicia.

SEÑORA PEREIRA.- Por tasa se entiende el tributo cuyo presupuesto, de hecho, se caracteriza por una actividad jurídica específica del Estado hacia el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio público correspondiente y guardar una razonable equivalencia con las necesidades del mismo.

Ahora bien, más allá de esos impuestos, con esas ventas entre los particulares cada uno puede hacer lo que quiera.

SEÑOR SIENRA.- Las ventas entre particulares constituyen un mecanismo muy simple. Se faculta otra vez a las autoridades y a los redactores del Plan a que en las zonas donde ponen un factor de ocupación menor al que tendrían derecho a edificar por el mero hecho de ser un predio urbano, puedan vender en el mercado. Su valor, lógicamente, va a estar topeado por lo que cobra el Gobierno Departamental, porque de lo contrario van y se lo compran directamente a éste.

(Intervención de la señora Pereira que no se escucha)

Eso es para pagar el factor de ocupación que se permite en el predio, ya que en ningún lado se puede hacer más de lo que el Plan permite, aunque tengan comprados todos los derechos de edificación que se quiera. Lo que ocurre es que cada predio tiene un factor de ocupación total y no se puede superar, pero para poder construir ese factor de ocupación total hay que comprar los derechos a edificar, es decir, esos metros cuadrados, que se pueden comprar directamente al Gobierno o entre particulares. Lógicamente, entre particulares el precio nunca va a ser superior al del Gobierno en esa zona. Asimismo, en distintas áreas de la ciudad pueden tener diferentes precios. Entonces, si se establece esto debe ser con un mínimo y el resto lo decide el planificador. Creo que esto da flexibilidad a la gestión.

SEÑOR VILLEGAS.- Si entiendo bien la propuesta del arquitecto Sienra, el Plan puede facultar un predio en determinada calle o zona a construir con mayor altura. El Plan puede autorizar eso, pero quien lo utiliza tiene que pagar una vez y media el valor.

SEÑORA PEREIRA.- Tengo una duda porque, por ejemplo, la autorización puede ser para determinados pisos, y si la persona tiene suficiente poder económico para seguir comprando, puede terminar construyendo algo espantoso y no sé como se puede impedir eso.

SEÑOR SIENRA.- Puede haber una deformación profesional en el sentido de que estoy acostumbrado a utilizar los factores de ocupación, como se viene haciendo desde hace muchísimos años en Maldonado; pero el factor de ocupación total es el porcentaje de metros cuadrados que se pueden edificar en un predio con todas las alturas y los niveles que pueda tener. Entonces, si el Plan dice que en una determinada zona -voy a tomar otra vez un ejemplo de Maldonado- como son los predios frentistas a la Avenida Roosevelt, se puede construir 5,2 veces la superficie del predio, por más que compre metros cuadrados o derechos de edificar para hacer mucho más que 5,2, ningún proyecto puede superar esta cifra y deberán usarlo en otro predio. Digo esto porque el Plan fija el tope, como en otro lado puede fijar un tope de 0,5, de 1, de 3, etcétera. Para llegar a 3 hay que comprar 1,5% de derechos de edificación y para llegar a 5, otro porcentaje. Pero no hay ninguna posibilidad de que uno salga a comprar al mercado ni que la Intendencia venda metros cuadrados de más para un predio, porque en ese predio no se puede construir más.

SEÑOR VÁZQUEZ.- ¿Cuál ese el impuesto que se tendría que pagar en esa propuesta?

SEÑOR SIENRA.- Voy a leer lo que dice aquí. El impuesto a las áreas construidas que superan el factor de ocupación total máximo lo fija el Plan y no puede superar a 1,5. Allí se dice: "Créase el Impuesto a las áreas construidas que superan al factor de ocupación total máximo (en adelante, derecho de edificación extraordinaria) que se aplicará por los gobiernos departamentales que lo cobrarán por cada metro cuadrado a edificar que supere el factor de ocupación total máximo en las zonas en que dispongan el cobro," -eso es lo importante, que dispongan el cobro- "que será fijado por el Plan, no pudiendo, cuando se aplique, ser menos que el 10% del valor del metro cuadrado de construcción, según el precio que establece el Instituto Nacional de Estadística para la tipología II: torre suntuaria con ascensor y calefacción". A veces pongo un mínimo para no hacer el ridículo, ya que o no lo cobramos o lo cobramos bien. El asunto importante es que quienes redactan el Plan deciden si lo cobran o no.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Puede haber un problema en el sentido de que se rompe la igualdad de los ciudadanos ante la ley, porque en un barrio o en una manzana se va a poder y en otros no.

(Intervención de la señora Pereira que no se escucha)

SEÑOR SIENRA.- Los planes de ordenamiento del territorio tienen que terminar siendo decretos departamentales.

SEÑORA PEREIRA.- Me refiero a la creación de impuestos, porque si luego cada Gobierno Departamental va a resolver dónde se aplica, se puede dar una desigualdad absoluta y la situación va a ser bastante indefinida.

SEÑOR SIENRA.- Lo importante es tener la herramienta. Lo que ocurre es que las situaciones urbanas son extraordinariamente variadas y no tiene nada que ver una ciudad con otra, ni una zona con otra. ¿Qué es lo que puede ocurrir? Puedo tener interés en que para que la ciudad funcione mejor, en determinada zonas de la misma, donde por ejemplo hoy se permite la construcción en altura, no se siga construyendo en altura, pero no quiero enfrentarme violentamente con los propietarios ni con las expectativas de la gente y, entonces, puedo establecer un impuesto alto. Inclusive, en otra zona donde quiera promover la creación de un centro nuevo, puedo decirles que si hacen altura en esta zona, no se les cobrará impuesto.

En Piriápolis tuvimos que hacer algo mucho más duro aún. Cuando cambiamos allí la Ordenanza en altura, durante todo el tiempo que demoró la Junta en aprobar el decreto, tuvimos que prohibir la construcción en altura. Casi un año después la Junta Departamental permitió la construcción en altura en otras zonas que la Ordenanza Municipal anterior no intervenía. Toda la gente que tenía expectativas y había hecho ecuaciones económicas para construir en altura en las zonas en que se prohibió, quedó fuera del Plan. Entonces, lo importante de esto es que quien gestiona una ciudad puede tener interés en impulsar la creación en un lugar o fijarlo barato o más caro. Como ya dije, lo importante es contar con la herramienta.

Personalmente, si hiciera un plan lo cobraría en donde se construye más que en un terreno común, porque eso es de justicia. Es decir que si en un terreno común se pueden hacer una o dos casas de planta baja y planta alta, y en otro puedo hacer una torre muchísimo más alta, no tengo por qué trasladar el beneficio que implica esa posibilidad de construcción al propietario del predio, porque eso lo decidió la ciudad.

SEÑORA PEREIRA.- Eso sería como particular, pero desde el punto de vista del Estado no parece muy convincente ese argumento, porque lo que hay que hacer con el Plan es, justamente, organizar el territorio. Comparto plenamente lo que dice el arquitecto Sienra, pero no sé si todo ello se ve reflejado en la propuesta. Principalmente coincido totalmente con el hecho de fomentar, inducir o desmotivar a que la gente se instale en determinado lugar. Reitero que tengo dudas en cuanto a la redacción, porque a pesar de que comparto lo que expresa el arquitecto Sienra, esto no puedo verlo al leer los artículos.

SEÑORA CRESPI.- Creo que hay dos situaciones bastante diferentes. Una es la de la persona que va a construir por encima de lo que está previsto en altura, según el Plan. Digo esto porque en el Plan Fénix, en el que actué, se hicieron dos cosas: por un lado, se fijaron la altura y el FOT y con esto último se estableció el máximo de metros cuadrados a construir. Entonces, el propietario de la tierra planteó la posibilidad de hacer los mismos metros cuadrados con más altura. En este caso se lo autorizó, pero hubo una compensación de parte del dueño de los terrenos que pagó a la Intendencia en forma de obra y hasta en un 10% del valor de los metros cuadrados construidos. Sin embargo, existe otro caso que no fue contemplado, que tiene que ver con las edificaciones que, según el Plan, solamente pueden ser recicladas porque constituyen valores testimoniales. Eso lo estudia el suelo creado, tanto en el caso español como en el brasileño. De todas formas, nosotros no llegamos a ponerlo en la Ordenanza porque entendimos que había que seguir estudiando ese asunto. Creo que a ese señor que cuando puede llegar a la altura de 36 metros se le dice que no lo va a poder hacer y que simplemente tendrá que reciclar el edificio, la Intendencia debería compensarlo dándole -eso es lo que hace el suelo creado- metros cuadrados edificables que él pueda construir en otro predio, en un área donde la altura pueda ser mayor. En definitiva, se trata de una compensación. El dueño de Tsakos puede adquirir una serie de metros cuadrados edificables y usarla en otro predio donde está permitida una mayor altura. Esto no lo llegamos a plantear dentro del plan; no hubo acuerdo porque pensamos que debíamos seguir estudiando. Entonces, me parece que esta es una buena oportunidad para analizarlo y desarrollarlo un poco más, a fin de establecer la compensación en los dos sentidos: cuando se le permite más altura y cuando no, aunque el Plan establezca 36 metros.

SEÑOR VILLEGAS.- Quizás el Plan esté equivocado.

SEÑORA CRESPI.- El Plan fue aprobado por la Junta Departamental de Montevideo e integra el Plan de Ordenamiento Territorial de la capital del país. Podrá estar bien o mal, pero es lo que se aprobó. El edificio de Tsakos es típico del área y aunque esta cambie, él debe permanecer tal como es.

SEÑOR GILMET.- Con respecto a este tema, nosotros nos inclinamos por el principio de la equidistribución de los beneficios y cargas generados por la ordenación del territorio, tal cual había sido formulado en el Título I. Eso significa -trasladándolo a un plan- lo que acaba de esbozar la arquitecta Crespi. Por lo tanto, para decirlo con otras palabras, la ordenación del territorio genera beneficios -como, por ejemplo, un derecho extraordinario de edificar con mayor altura o superficie- y también implica cargas. Hay propietarios del suelo que se ven afectados por esa ordenación del territorio.

En ese ámbito de ordenación se busca, precisamente, una equidistribución de esos beneficios y cargas. En el caso que se acaba de ejemplificar acerca del Plan Fénix, existía una afectación con respecto a aquellos predios que se entendía que debían preservarse desde el punto de vista patrimonial. En consecuencia, los propietarios de esos predios no podían edificar en la altura cuando los linderos de pronto sí podían usufructuar un beneficio que otorgaba la ordenación del Plan Fénix en la Aguada.

Lo que se esboza en el artículo 40 del Plan Montevideo en gran medida es similar a lo que plantea el arquitecto Sienra ya que también habla de un 10% del área edificada sobre un determinado plafón, por llamarlo de alguna manera. Quiere decir que hay elementos en común. De todas maneras -y no es por encontrar la diferencia- nos inclinamos a que ese beneficio se vuelque a compensar las cargas que generan en ese ámbito, más que a un impuesto. Indudablemente, se trata de una propuesta que estamos discutiendo y está abierta a diferentes opiniones.

Por otro lado, quisiera realizar la siguiente pregunta. En el ajuste de propuesta de marzo de 2003 que nos enviara el arquitecto Sienra aparece un artículo 27 que dice: "Destino del producido de los impuestos. El producido de los derechos de construcción y de impuesto al uso de los edificios con mayor al FOT, está destinado a la planificación territorial y urbana departamental y a su instrumentación". Esa disposición no la veo en la versión que nos entregara posteriormente.

SEÑOR SIENRA.- En el correr de la semana envié unas pequeñas modificaciones junto con mis comentarios con relación al impuesto de los derechos a edificación. Ustedes verán que los otros impuestos -como el del uso del suelo o canje por obra pública- no los volví a mandar, pero creo que con esta u otra redacción deben estar.

Con relación al destino del producido de los impuestos entiendo que hay que conservarlo y, como decía al principio, además de acordarme que había un montón de impuestos con destino específico, lo consulté e, incluso ahora, la doctora Pereira nos acaba de leer el texto. La redacción que di a esta norma es bastante amplia porque no dice exactamente en qué se debe usar. Señala que está destinada a la planificación territorial urbana departamental y a su instrumentación. Utilizo el término departamental porque se crea en los planes de cada departamento y hablo de instrumentación no sólo como el seguimiento y todos los costos de planificación y control, sino que también se puede volcar en obras y compensaciones para los vecinos. Puede darse el caso que sea necesario expropiar un predio por las afectaciones que el Plan implica. Es decir, queda amplio en el sentido de que cualquier cosa que sea necesario hacer para llevar a cabo los planes, será pagado, en parte, con este producido, porque lógicamente -y esto es algo que digo más adelante- la financiación debe incluir otras cosas. Los gobiernos departamentales y el país deben destinar recursos a esto, así como las Intendencias y el Estado en general deben hacer otro tanto para las obras públicas. Aquí simplemente se dice que el dinero que se cobre en virtud de la aplicación de los planes irá, necesariamente, a la gestión del territorio, como para que haya una base, siempre que haya movimiento de ejecución.

En cuanto al canje por obra pública -contestando un poco a lo que recién se planteó y también a lo que expuso en su momento la señora arquitecta Crespi- debo decir que también lo incluyo aquí. Hoy, cualquier Gobierno Municipal -como lo ha hecho la Intendencia de Montevideo y creo que todas- puede negociar con los inversores y llegar a un acuerdo. Entonces, me parece que es más claro que la ley específicamente lo habilite, para no estar en una nebulosa en la cual siempre pueden quedar suspicacias en cuanto a que esté bien, regular o mal hecho. Por ello, propongo una redacción, aunque desde ya digo que estoy absolutamente abierto a cualquier otra, porque no tengo la menor idea de si lo que propongo está bien o no. De cualquier manera, lo incluyo porque me parece que es necesario a efectos de dar una mayor transparencia, además de garantías a todas las partes.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Ante todo, quiero decir que en lo que refiere al tema de los impuestos, como ya se ha planteado, la iniciativa debe venir del Poder Ejecutivo; no puede surgir de alguno de nuestros proyectos. Es decir que esto puede ser viable si el Poder Ejecutivo recoge la iniciativa que se propone; de otro modo, la cuestión morirá acá.

Otro aspecto a tener en cuenta es el de la conveniencia o no del tributo. Y aclaro que hablo a título personal, porque no tengo ninguna instrucción de parte del Ministerio para opinar sobre estos temas. Así pues, las consideraciones que haré serán, repito, a título exclusivamente personal.

Me parece que en un país que está muy sobrecargado de impuestos, hay que pensar dos veces antes de agregar uno nuevo. En los últimos tiempos se ha estado buscando la manera de aliviar a la construcción en lo que refiere a tributos; se ha pensado en bajar los aportes al Banco de Previsión Social, así como en lograr la exoneración del Impuesto a las Transmisiones Patrimoniales en la primera venta. En fin, se ha estado buscando ese tipo de solución.

En lo que respecta al ejemplo concreto que el arquitecto Sienra mencionaba, recién hacía unos números rápidos -por supuesto teniendo presente que podría equivocarme- y concluía que si cobra el 10% sobre el costo del metro de construcción, se tendrían que pagar entre U$S 100 y U$S 200 por cada metro. O sea que algún impacto tiene esto sobre el costo de esa construcción específica.

En lo que tiene que ver con que la aplicación del impuesto, es decir, con el hecho de que el cobro o no del mismo pueda ser discrecional de la Administración, me parece que sería un mal procedimiento; creo que debe comprender a todos los que estén en la situación objetiva descrita por la ley, o no comprender a ninguno, porque si no se presta a favoritismos, clientelismos, etcétera. Me parece que cuando una ley establece un impuesto, debe fijar objetivamente cuál es el hecho imponible y abarcar absolutamente a todos los ciudadanos y a todas las situaciones que encuadren dentro de esa previsión legal.

Con respecto a los destinos específicos de los impuestos debo decir que es cierto que puede haber -y siempre ha habido- tributos con destinos específicos, pero en general se trata de impuestos menores, de poca significación, como de hecho lo será el que ahora nos ocupa, ya que no alcanzará a muchas situaciones. El IVA, por ejemplo, tiene un destino específico para la seguridad social, y aunque no lo establece la ley expresamente, su recaudación va a Rentas Generales y desde allí se maneja. Impuestos chicos creados para situaciones concretas, históricamente ha habido muchísimos: hubo uno para la erradicación de la vivienda rural insalubre, que era una pequeña fuente de financiamiento de MEVIR, y también recuerdo uno algo risueño, que era el que se aplicaba a los remates judiciales de bienes radicados en el interior, para financiar la prensa escrita del interior del país. Este último daba tres pesos cada tres años, más o menos, por lo que no servía para nada. Lo que ocurre con estos impuestos pequeños es que cuando vienen las reformas tributarias más o menos importantes, se derogan -ejemplo de ello son el Impuesto a la Herencia y el de Primaria, por mencionar algunos- porque no sirven, ya que su recaudación es muy baja, y como se debe realizar la labor de control -evidentemente, si se crea un impuesto específico para esto, habrá un fondo, una cuenta y un contador de la Intendencia que controlará la cuenta- el costo de administración de ese tributo puede resultar, quizás, más alto que el monto que produce el mismo. Por lo tanto, cuando vienen reformas tributarias racionales, ese tipo de impuestos se limpian, se barren. Después, por goteo, el Legislador va recreando los tributos; al ver que Primaria se funde, por ejemplo, piensa en recrear el tributo correspondiente. Así pues, un impuesto que existía hace 25 ó 30 años y se pagaba por medio de una tarjeta perforada con la imagen de Varela, que luego estuvo 15 ó 20 años derogado, vuelve a aparecer. También el impuesto a las herencia se derogó y volvió a aparecer, y seguramente será derogado en la primera reforma tributaria que haya, porque vuelve a pasar lo mismo, es decir, no produce y genera complicaciones a raíz de las situaciones de exoneración.

He querido hacer estos comentarios para dejar constancia de mi opinión personal en el sentido de que no me parece que este sea un instrumento conveniente.

SEÑOR SIENRA.- Quiero destacar -como lo hice cuando planteé este tema en la reunión anterior- que los impuestos que estoy proponiendo son de estricta justicia y están exactamente enmarcados en el espíritu de la ley de expropiaciones, que si no me equivoco data de 1912. Allí se creaban algunos impuestos a aplicar a los propietarios frentistas a obras de infraestructura vial, etcétera, por entender que esas obras mejoraban o daban mayor valor a los predios. Lo que se hace aquí es reconocer algo que en esa época no se conocía, y es que no sólo una obra pública -como puede ser, por ejemplo, la construcción de una avenida o de

una plaza frente a un predio- puede dar mayor valor a un predio, sino que el Plan puede darle valores muchísimo más grandes. Si un Plan crea una zona única en la ciudad en donde se puede construir en alta densidad y sin límite de altura, le está otorgando a esos predios un enorme valor que es absolutamente justo que sea compartido. Es el mismo criterio que se aplicaba en la ley de expropiaciones. Por otra parte, me parece que es muy importante hacer notar que es un impuesto que no afecta en lo absoluto la ecuación económica de ningún promotor de la construcción; tampoco afecta el precio que el promotor de una edificación va a pagar por un predio; simplemente divide el valor del predio en dos partes, una para el propietario y otra para la ciudad. Repito que son impuestos que no afectan la ecuación económica de la construcción, y aclaro que doy la bienvenida a la eliminación de impuestos a la construcción.

También creo que es importante darle a la Administración la discrecionalidad o la facultad de aplicarlo o no, juzgando qué beneficios y qué cargas implica la posibilidad de construir en altura en determinado lugar. En definitiva, es actuar como se ha hecho en el Uruguay hasta ahora, porque si bien es verdad que hay contribución por mejoras y otro tipo de impuestos, no siempre la Administración los cobra, ni lo hace en todas las zonas. Me parece que el Uruguay ha funcionado así por muchísimos años y hay una cierta lógica de oportunidad y justicia en la aplicación de determinadas medidas. Si se opta por mecanismos que permitan repartir los beneficios que crea el Plan, creo que también es bueno que se sea transparente y se diga que se van a usar o no, según se entienda, porque así han trabajado los mecanismos que hasta ahora han existido para este mismo reparto de ganancias.

Además, quiero aclarar que lo que preveía la ley de expropiaciones, como la contribución por mejoras, etcétera, se cobra en el momento en que se aplica, no cuando el propietario hace uso del beneficio del incremento del valor que tiene; en este caso, como el impuesto se paga en el momento en que se va a edificar, el propietario del predio está abonando el impuesto cuando se produce el beneficio, es decir, cuando él recibe un mayor precio por lo que está vendiendo. Desde el punto de vista de justicia, es un poco mejor que esas contribuciones que estaban creadas en la ley de 1912.

SEÑOR VILLEGAS.- Voy a tratar de reflexionar para entender alguno de los aspectos de la propuesta del señor Sienra. Esto afecta al propietario del suelo natural y nada más.

SEÑOR SIENRA.- Lo afecta en el sentido de que se le cobra un impuesto que le saca una parte de la ganancia sobre el precio del terreno que adjudica el Plan. En un predio se puede construir una determinada cantidad de metros, pero si a la ciudad le conviene, nosotros le permitimos construir cinco o diez veces más, y en ese caso el valor del terreno cambia sustancialmente, porque la ecuación económica se ve afectada por todos los metros cuadrados que se pueden construir allí. Entonces, lo que se propone es que una parte de ese valor que le agrega el Plan al predio, pase a la comunidad.

SEÑORA PEREIRA.- Si se crea el impuesto, una cantidad de gente quedará en situación desfavorable y no vamos a poder indemnizarla, porque sería imposible. No me refiero al ejemplo que acaba de mencionarse, sino a todo lo demás.

SEÑOR SIENRA.- No creo que sea así, por lo siguiente: cuando un predio se incorpora al área urbana, tiene derecho a edificar una determinada cantidad que tiene que fijar el Plan, pero que no debe ser mayor de 1,5. Entonces, la edificación de dos plantas puede llegar al 75% de ocupación del suelo, y eso es mucho, porque casi todos los predios están afectados por retiros frontales, a veces también por retiros laterales o de fondo, patios de aire y luz, etcétera; quiere decir que edificar el 75% del área del suelo en dos plantas, significa utilizar una buena cantidad de área del terreno. En Punta del Este, por ejemplo, en muchas zonas el factor de ocupación total (FOT) es de 0,4; en otros lados llega a un máximo de 1 y no hay ninguno con mi planteo de 1,5. No sé cuál es el factor de ocupación total en Montevideo, pero en todo caso ninguna persona va a poder edificar más que dicho factor, salvo predios que estén ocupados en situaciones particulares. Por ejemplo, en una determinada zona la ciudad puede disponer un barrio jardín; allí no se va a poder construir más del 20%, como en muchas zonas de Punta del Este. Personalmente, tengo mis dudas de que ello signifique un perjuicio, aunque en los papeles parecería que sí.

Voy a poner un ejemplo de Maldonado. Cuando la Intendencia cambió la Ordenanza de Construcción en la zona del Faro de Punta del Este y eliminó la posibilidad de construir edificios de apartamentos, e incluso hoteles, manifestando que sólo se podía construir una vivienda por padrón, los precios de los terrenos aumentaron el doble. ¿Por qué? Porque la gente valorizó la calidad urbanística resultante de la propuesta. Entonces, creo que en realidad no va a haber mucha gente perjudicada.

La propuesta del Poder Ejecutivo decía que se debía compensar a la gente perjudicada y considero que hay que mantener ese criterio. La ley de expropiaciones prevé una serie de compensaciones cuando las afectaciones son muy grandes; nosotros estamos planteando que se compense a quienes se vean realmente afectados, pero eso no se puede determinar por ley sino en el Plan. Uno de los mecanismos de compensación es vender derechos de edificación, pero la autoridad también podría llegar a pagar directamente.

SEÑOR VÁZQUEZ.- En el ejemplo de los terrenos próximos al Faro de Punta del Este que duplicaron su valor, ¿esos propietarios tendrían que pagar un tributo?

SEÑOR SIENRA.- No.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Entonces, creo que ahí hay situaciones de desigualdad, porque a los que van a utilizar una franquicia especial se les va a cobrar un impuesto porque se beneficiaron por una decisión del Plan, pero a estos otros que también se beneficiaron, no se les cobra. Hay que tener cuidado con ese tipo de cosas.

SEÑOR SIENRA.- Hay una diferencia muy grande, que es la siguiente. Cuando se habilita un terreno para que en él se pueda edificar más que en otros, se sabe que se le está aumentando el valor en proporción directa a lo que se permite construir. En el caso que puse como ejemplo, no se tuvo como objetivo aumentarle el precio ni mucho menos, sino que se trató de una reacción del mercado. En la realidad le estamos cobrando más porque la Contribución Inmobiliaria tiene relación directa con el valor de la propiedad.

SEÑOR VILLEGAS.- A algunos propietarios de Punta del Este, en algún momento el gobierno argentino pretendió cobrarles impuestos. Tengo un amigo argentino que tiene una casa en la península, y un día le llegó una citación de la Impositiva de su país en la que se le decía que por ese bien tenía que pagar un impuesto al gobierno argentino. Esto ocurrió en la época del doctor Cavallo.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Eso se dio porque el capital con el cual había adquirido ese bien en el Uruguay, lo había generado en la Argentina y no lo había declarado en sus rentas.

SEÑOR VILLEGAS.- Hubo una extraterritorialidad de la Impositiva argentina que pretendía cobrar según lo que valía una propiedad en el Uruguay.

SEÑOR BERRUTTI.- Se levanta la reunión.

(Es la hora 16 y 59 minutos)